



# Les enjeux de l'environnement industriel en France dans les années 1960 : les industriels face à la naissance d'une politique

Daniel Boullet

## ► To cite this version:

Daniel Boullet. Les enjeux de l'environnement industriel en France dans les années 1960 : les industriels face à la naissance d'une politique. Pour mémoire., 2013, hors-série "Les quarante ans du ministère de l'environnement : aux sources de la création du ministère des années 1950 à 1971", pp.44-55. hal-01171357

**HAL Id: hal-01171357**

**<https://hal.science/hal-01171357>**

Submitted on 3 Jul 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les enjeux de l'environnement industriel en France dans les années 1960

## Les industriels et la naissance d'une politique

par **Daniel Boulet<sup>1</sup>**,

chercheur associé à l'IDHE\*

Nanterre/UMR 8533 et au CDHTE/CNAM\*\*

De différentes manières, les années 1960 ont été des années fondatrices dans le domaine de la politique appliquée en France en matière d'environnement. On le sait généralement pour certains sujets (parcs nationaux, parcs naturels régionaux par exemple) ; on le sait parfois moins à propos de questions touchant aux problèmes d'environnement industriel. Aussi se propose-t-on de souligner ici, du point de vue des problématiques et enjeux propres à ce domaine, l'importance d'une décennie à l'issue laquelle furent adoptées les *Cent mesures pour l'environnement* (1970), bientôt suivies de la création d'un ministère de l'Environnement (1971). On s'attachera à caractériser l'évolution de l'attitude et de l'action des pouvoirs publics, à la mettre en regard et en relation avec celle des entreprises industrielles, en veillant à noter l'incidence qu'ont pu avoir dessus d'autres facteurs, notamment les faits d'opinion et des données d'origine extérieure au pays.

Trois temps seront abordés : la situation antérieure à 1960 d'abord, en se concentrant sur la décennie qui précéda où

certaines transformations se sont préparées ; le tournant intervenu ensuite à la jonction des années 1950 et des années 1960, grâce auquel s'amorça, non sans hésitation ni contradiction, un réexamen des politiques publiques ; enfin l'accélération à la fois sensible et inégale de ces évolutions en deuxième partie de décennie.

<sup>1</sup> Voir pour plus de précisions l'ouvrage tiré de la thèse préparée par l'auteur sous la direction d'Alain Plessis à l'Université Paris X-Nanterre : Daniel Boulet, *Entreprises et Environnement en France de 1960 à 1990 : les chemins d'une prise de conscience*, Genève, Droz, 2006.

<sup>2</sup> Sans remonter à la réglementation antérieure à 1789, on précisera que cette loi avait succédé à un décret célèbre pris par Napoléon en 1810. Elle sera elle-même remplacée par la Loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement du 19 juillet 1976.

<sup>3</sup> Ils étaient appelés à l'origine *Établissements insalubres, incommodes ou dangereux*.

<sup>4</sup> Séance du 11 décembre 1959 (cité dans *L'Usine Nouvelle*, n° 3, 21 janvier 1960, p. 103).

<sup>5</sup> *L'Usine Nouvelle*, n° 43, 22 octobre 1970, p. 117.

\*Laboratoire des Institutions et Dynamiques Historiques de l'Économie

\*\*Centre d'Histoire des Techniques de l'Environnement / Centre National des Arts et Métiers

## Avant 1960 : un encadrement surtout théorique

Si plusieurs législations (travail, hygiène publique, protection des sites...) ont pu avant 1960 être génératrices, pour les industriels, d'obligations présentant des liens avec la protection contre les nuisances, deux législations principales se signalent cependant pour leur rapport direct avec le problème de l'impact sur l'environnement de l'activité industrielle.

### L'ancienneté de deux textes

L'exploitation d'établissements présentant des risques (santé, sécurité, gêne pour le voisinage...) était soumise en vertu d'une loi du 19 décembre 1917<sup>2</sup> à la législation dite des « établissements classés<sup>3</sup> ». La demande d'une autorisation d'exploiter était imposée à ceux présentant les risques les plus notables. Accordée par arrêté préfectoral, elle était généralement assortie de conditions et précautions à respecter. Le bilan d'application de cette législation présente deux aspects contradictoires. Les obligations formelles (déclarations, demandes d'autorisation) étaient généralement respectées, dotant ainsi les entreprises d'une information minimum sur la réglementation. Le respect des obligations concrètes de résultat était en revanche peu contrôlé, entretenant de ce fait de la négligence. La faute en était - reconnaissait en 1959 le ministre de l'Industrie Jean-Marcel Jeanneney en réponse à la question d'un parlementaire - au fait que *« la surveillance des établissements classés [n'était] pas exercée comme il faudrait »*<sup>4</sup>. Il n'existait en effet pas de véritable service d'inspection, exception faite du département de la Seine où un corps spécialisé existait depuis le Second Empire : ailleurs la tâche incombait à diverses catégories de fonctionnaires - souvent des inspecteurs du travail - insuffisamment formés pour une mission qui se surajoutait à leur mission principale. Les industriels n'avaient en fait avec eux que *« des contacts assez rares »*<sup>5</sup>. Les sanctions prévues par la législation n'étaient quasiment pas utilisées.

Il n'en allait pas de même de celles s'appliquant aux infractions

relatives au droit de l'eau. En vertu d'un article de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale réprimant l'empoisonnement de poissons, les industriels se trouvaient fréquemment traduits et condamnés en correctionnelle à l'initiative de l'administration des Eaux et Forêts ou d'associations de pêcheurs pour des rejets en rivière ayant entraîné des mortalités de poissons. Le caractère répétitif des affaires indique toutefois que le montant des amendes et dommages et intérêts fixés par les tribunaux n'était pas de nature à inciter les entreprises à modifier leurs pratiques. Les procès aboutissaient surtout à leur faire prendre

Jardin filtrant destiné au traitement des rejets d'eaux industrielles d'une usine  
©Laurent Mignaux/METL-MEDDE





Bassins de récupération des eaux de drainage avant pompage vers la station de traitement sur le stockage réhabilité de l'Artus ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE

en charge le repoissonnement des rivières. Les industriels dénonçaient une contradiction de législation entre droit des établissements classés et droit de l'eau, aboutissant à ce que des établissements autorisés à fonctionner en vertu de l'une se trouvent condamnés au nom de l'autre (argument néanmoins rejeté par la Cour de cassation, une autorisation d'exploiter n'étant délivrée que sous réserve du droit des tiers).

## L'eau et l'air : deux sujets devenus sensibles dans les années 1950

Le mode d'affirmation des deux questions différa cependant sensiblement, les industriels ayant - à la différence du sujet de l'air - largement contribué à soulever celle de l'eau.

Même si les pêcheurs dénonçaient depuis longtemps la pollution des fleuves et des rivières par les usines, les termes dans lesquels la question de l'eau fut portée dans l'espace public tiennent autant sinon plus au désir des industriels d'obtenir à la fois des garanties d'approvisionnement en eau et l'assurance d'en utiliser à leur convenance.

La forte augmentation de leurs besoins en eau, une fois la croissance revenue, alimenta la crainte d'un déficit et devint un motif d'inquiétude tant pour les établissements existants que pour l'aboutissement de nombreux projets de développement industriel. Dans plusieurs régions (Nord, Lorraine, Alsace, région stéphanoise...), des associations syndicales de

riverains industriels (ASRI) se créèrent à partir de 1950-1951, afin d'assurer une défense collective de leurs intérêts. Appuyée par la constitution en 1953 d'une fédération nationale, la FENARIVE (**Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau**), soutenue par des Chambres de commerce et d'industrie, des unions locales du CNPF (Conseil national du patronat français) ainsi que par les pouvoirs publics, cette dynamique de création se poursuivit jusque dans les années 1960, gagnant d'autres régions. Le mouvement s'inscrivait aussi dans la recherche d'une meilleure utilisation de l'eau dans l'industrie : il a pu aider, dans le cadre d'un bassin hydrographique, à « *concilier [des] intérêts parfois contradictoires* »<sup>6</sup> et par là-même sans doute aussi à réduire des nuisances. Ce double souci - développer la ressource et en promouvoir une utilisation « rationnelle » - avait également été à l'origine de la fondation en 1949 d'une Association française d'étude des eaux (AFEE), à l'initiative « *d'industries intéressées à la fourniture et à la distribution des eaux* » et « *d'industries consommatrices plus spécialement intéressées à la qualité des eaux (sidérurgie, industries agricoles et alimentaires, etc...)* »<sup>7</sup>.

Les milieux et organismes engagés dans ce mouvement furent aussi porteurs d'une revendication de « refonte de la législation

<sup>6</sup> Rapport annuel 1954 du CNPF, cité par *L'Usine Nouvelle*, n° 7, 17 février 1955, p. 77.

<sup>7</sup> *L'Usine Nouvelle*, n° 3, 18 janvier 1951, p. 21.



tion» qui libérerait pour l'essentiel les industriels des risques de poursuite inhérents à la rédaction du texte de 1829. Leur souhait était en particulier que «les inconvénients causés» par la pollution industrielle des rivières soient «*poursuivis seulement en application de la loi sur les établissements classés de 1917*»<sup>8</sup> et qu'il soit procédé à une «*classification des cours d'eau et [à] une adaptation corrélative des obligations d'épuration*»<sup>9</sup> : en clair une revendication de pouvoir polluer certains lieux sans risquer de poursuites. Ce sont au reste des vues auxquelles tout le pan des pouvoirs publics en charge de la promotion du développement industriel du pays souscrit. Alors que le texte de 1829 avait déjà été amendé en 1949 pour permettre la conclusion de transactions entre

industriels et administration en cas de pollution «accidentelle» et éviter ainsi une partie des procès, une instruction avait encore donné en 1953 aux préfets des consignes de retenue dans l'application de la réglementation. Une instruction n'a toutefois qu'une valeur interne à l'administration. Elle ne s'impose pas aux tribunaux et c'est au contraire une jurisprudence allant en sens inverse de celui souhaité par les industriels que la Cour de cassation affirma dans les années 1950. Pour les pouvoirs publics comme pour le patronat, il était devenu clair qu'une réforme du droit de l'eau ne pouvait faire l'économie du vote d'une nouvelle loi.

La question posée, s'agissant de l'air, fut en revanche bien celle de sa pollution. Ce furent les milieux hygiénistes et médicaux qui la portèrent, préoccupés par le risque de voir une ville française touchée par une catastrophe sanitaire semblable à celle qui frappa Londres en 1952<sup>10</sup>. À Paris, à Lyon et dans quelques autres lieux, des laboratoires d'hygiène avaient engagé des études, obtenant parfois le soutien de collectivités territoriales ou locales : le Conseil général du Nord accepta par exemple de financer un réseau manuel de mesure de la pollution atmosphérique dont l'analyse des résultats fut confiée à l'École des Mines de Douai. Une Commission des pollutions d'atmosphère fut constituée en 1954 au sein du ministère de la Santé. Rien de concret n'en étant encore sorti, de hauts responsables de l'hygiène publique décidèrent en 1958 d'alerter l'opinion, les pouvoirs publics, les industriels sur la gravité du sujet en fondant une *Association pour la prévention de la pollution atmosphérique* (APPA). Celle-ci multiplia les initiatives entre 1958 et 1961, à Paris comme en province : elle est à l'origine de l'impulsion qui aboutit au vote d'une loi en 1961.

L'apparition progressive et pragmatique dans les années 1960 d'éléments d'une politique d'environnement industriel a bénéficié de deux bases. De textes en premier lieu, constitutifs d'un droit des nuisances déjà ancien, à l'origine d'une



Mesure de la qualité de l'air © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

<sup>8</sup> Patronat, «Rapport annuel 1958 du CNPF», Numéro spécial pour l'AG du 18 février 1959, p. 100.

<sup>9</sup> *L'Usine Nouvelle*, n° 5, 1<sup>er</sup> février 1951, p. 59.

<sup>10</sup> Londres avait été recouvert, du 5 au 9 décembre 1952, d'un smog qui avait occasionné quatre mille décès.

certaine conscience des sujets, tout imparfaits qu'aient été leur contenu comme leur application. La montée en deuxième lieu, dans les années 1950, de différents problèmes concrets : d'abord des prises de conscience encore fragmentaires d'une aggravation des pollutions lié à la reprise de la croissance et à l'industrialisation de régions restées jusque-là rurales ; ensuite et, pour une part en sens inverse, le désir des entreprises et de la plupart des responsables du pays d'écarter des contraintes qui - y compris au nom d'une lutte contre les nuisances - pourraient freiner le développement industriel. Cette contradiction fut propice au développement de tensions locales léguées par les années 1950 aux années 1960 comme autant de questions à traiter ou à arbitrer. Le Sud-Ouest en particulier en offrit différents exemples comme à Lacq ou encore à Saint-Gaudens autour de l'usine construite par la Cellulose d'Aquitaine<sup>11</sup>. Le temps d'une sortie de l'inaction était arrivé, sans que les industriels ni les pouvoirs publics n'en aient eu une conscience nette.

## Un tournant au passage des années 1950 aux années 1960

Contemporain du passage d'une République à une autre, ce tournant lui est cependant assez peu lié. La préparation d'une nouvelle loi sur l'eau avait été engagée au Parlement peu avant la chute de la IV<sup>e</sup> République. Le processus en fut interrompu mais la V<sup>e</sup> République ne tarda pas à se saisir à son tour du sujet. De façon significative, une des ordonnances prises en janvier 1959 lors du changement de régime lui fut consacrée : allant à nouveau dans le sens souhaité par les industriels, elle supprima l'obligation de consultation des associations de pêcheurs en cas de transaction entre l'administration et une entreprise. Surtout une *Commission de l'Eau* fut créée en juillet 1959 au sein du Commissariat au Plan, chargée de préparer une nouvelle loi. Son adoption prit pourtant plus de temps que prévu, si bien que le renouvellement législatif qui marqua les années 1960 ne commença pas par l'eau mais par les problèmes de qualité de l'air.

## Une loi vite votée : l'industrie et la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques

Les actions entreprises par l'APPA, rencontrèrent un rapide écho. La composition de son conseil d'administration, les collaborations révélées par la revue *Pollution Atmosphérique* qu'elle fonda en 1959 traduisaient une volonté d'unir dans un travail commun médecins, hygiénistes et acteurs tant publics que privés du développement industriel. Des comités ou sections de l'APPA furent fondés en diverses régions et un Congrès national sur la pollution atmosphérique convoqué pour 1960, qui connut un authentique succès.

Conscience minimum de l'importance du sujet ou sentiment de l'impossibilité de rester à l'écart de son traitement - ne serait-ce que pour éviter que des décisions par trop contraires à certains objectifs ou certains intérêts ne fussent prises - les pouvoirs publics comme le monde industriel furent conduits à prendre plusieurs initiatives. Une mission interministérielle de lutte contre la pollution atmosphérique fut créée en 1960, sa coordination placée sous la responsabilité du ministère de la Santé et un projet de loi<sup>12</sup> déposé au Parlement. Du côté des industriels, un *Comité d'action technique contre la pollution atmosphérique* (CATPA) naquit en 1960, appelé aussi *Comité Armand* en référence à Louis Armand, alors président des Houillères du Bassin de Lorraine, sous l'autorité duquel il fut placé. Parallèlement des branches se dotèrent en propre de structures pour traiter du sujet, telle la Chambre syndicale de la Sidérurgie qui créa en 1960, au sein de l'Association technique de la sidérurgie, une *Commission de lutte contre la pollution atmosphérique*.

Cet indéniable élan n'aboutit pourtant qu'à des résultats modestes. Une *loi relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques* fut votée le 2 août 1961. Mais il ne s'agit que d'une loi-cadre destinée à se trouver complétée par des décrets d'application à prendre par branche... qui ne furent

<sup>11</sup> Voir *L'Usine Nouvelle*, numéro mensuel mars 1960, p. 92 ; 7 juillet 1960, p. 114 ; 28 juillet 1960, p. 110. applicable.

<sup>12</sup> Cette loi devait se substituer à la loi du 20 avril 1932 tendant à la suppression des fumées industrielles, dite loi Morizet, restée peu appliquée car peu applicable.

jamais pris. Elle créait bien un outil de protection les ZPS (*Zone de protection spéciale*), mais aucune ne le fut alors dans une zone industrielle<sup>13</sup>. Elle demeura en fait longtemps une coquille vide, son apport sur le moment s'étant limité à offrir au sujet une reconnaissance officielle et à doter les pouvoirs publics d'un instrument d'action ultérieurement mobilisable.

Ceux-ci choisirent de laisser aux entreprises la liberté de fixer leur action. Dès 1959 le ministre de l'Industrie, Jean-Marcel Jeanneney avait - dans la revue même de l'APPA - défini l'esprit dans lequel l'État entendait agir à leur égard, écartant toute idée d'«*interdiction ou sanction*»<sup>14</sup>. Installé en septembre 1960 par le ministre de la Santé publique, le CATPA possède toutes les apparences d'avoir constitué un contre-feu, suscité pour empêcher que la loi sur l'air en préparation n'impose une réglementation générale, contraignante pour l'industrie. Officiellement présenté comme ayant été créé «*sur l'initiative de l'Institut Français des Combustibles et de l'Énergie par les représentants de l'ensemble de l'Industrie française*»<sup>15</sup>, le CATPA fut «*constitué en relations étroites avec les départements ministériels compétents*»<sup>16</sup>. Certains dirent plus directement qu'il avait été créé «*à l'initiative des pouvoirs publics*»<sup>17</sup> : sa composition<sup>18</sup> comme son organisation durent vraisemblablement beaucoup à diligence du ministère de l'Industrie, celui de la Santé n'ayant en tout cela pas joué beaucoup plus qu'un rôle de caution.

Le CATPA limita «ses activités à la prévention de la pollution» issue des «foyers fixes», excluant «par conséquent [...] la pollution due aux véhicules automobiles<sup>19</sup>» ; il décida de faire «[porter] son effort» sur les installations «domestiques», jugeant «suffisant» pour «les installations industrielles» que soit poursuivie «l'action du service des Établissements classés basée sur la réglementation actuelle», estimant qu'il avait «permis en accord avec les industries intéressées de résoudre la plupart des pollutions atmosphériques» (sic). Finalement le principal résultat de son action fut d'avoir abouti à la fondation en 1961 d'un organisme patronal - de taille très modeste au départ - le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA). Même si celui-ci devint par la suite une institution de référence, dans l'immédiat le passage du CATPA au CITEPA, de l'action à l'étude, pouvait apparaître,

tout comme le contenu effectif de la loi de 1961, comme une réduction des ambitions un temps affichées en réponse à la mobilisation de l'APPA.

## Un échec surprise de la voie libérale : la réforme de la politique de l'eau

Les mêmes dispositions d'esprit se retrouvaient à propos de l'eau : pour les pouvoirs publics, favoriser le développement industriel du pays sans se laisser entraîner à prendre des mesures qui iraient à son encontre ; pour les milieux industriels, garantir la plus grande liberté d'action aux entreprises en écartant les contraintes qui pourraient l'entraver. La question de l'eau par rapport à l'air présentait néanmoins deux différences : d'abord, plus que celle de l'air, elle faisait intervenir, à travers les associations de pêcheurs, un tiers-acteur important, représentatif d'une partie de l'opinion ; ensuite les industriels se trouvaient sur l'eau en position de demandeurs, doublement même, car réclamant à la fois plus d'eau et moins de réglementation : davantage que sur l'air, les ingrédients du passage par une solution de compromis existaient.

La Commission de l'eau créée en 1959 débattit du caractère - plutôt libéral ou plutôt dirigiste - du système à mettre en place, notamment de l'opportunité de créer des organismes de gestion de l'eau par bassin hydrographique. Un autre débat concerna l'assouplissement des obligations d'épuration sur certaines portions des cours d'eau afin d'éviter aux industriels de se voir intenter des procès de façon récurrente. La Commission se rallia majoritairement à un projet de loi, largement inspiré

<sup>13</sup> Seulement deux ZPS furent instituées durant la décennie, n'intéressant que certains arrondissements de Paris.

<sup>14</sup> *Pollution atmosphérique*, n° 4, Oct-Déc 1959 p.

<sup>15</sup> *Rapport du 1960-1962 du CATPA*, p. 7. L'IFCE est un organisme professionnel, lié aux entreprises du secteur, ayant notamment en charge l'École de chauffage industriel.

<sup>16</sup> *Idem*, annexe n° 2, p. 60.

<sup>17</sup> B. de Retz, ingénieur en chef EDF, «La pollution atmosphérique due à l'utilisation industrielle des combustibles», *Arts et Manufactures*, Mai 1964, p. 21.

<sup>18</sup> Le secteur de l'énergie y tient une place prépondérante (treize membres sur vingt-sept, dont six pour le secteur charbonnier).

<sup>19</sup> La question de la pollution par les véhicules fut confiée au CAPA (Comité d'action pour l'assainissement de l'atmosphère). Si ce choix put satisfaire sur le moment les entreprises et professionnels du secteur de l'automobile, il les isolait du reste de l'industrie et contribua sans doute à y retarder la prise en compte des problématiques environnementales.

des vues libérales défendues par l'AFEE, auquel le ministère de l'Industrie et le gouvernement apportèrent leur soutien en le soumettant au vote du Parlement. Acceptant l'idée d'une spécialisation des cours d'eau, il prévoyait de répartir les différentes portions de leur cours en quatre classes cessant d'être soumises aux mêmes obligations d'épuration, l'une d'entre elles se trouvant pratiquement réservée à l'industrie.

Laborieusement voté à la Chambre des députés, le projet échoua au Sénat. La vivacité des oppositions qu'il souleva, notamment de la part de l'intergroupe parlementaire de la Chasse et de la Pêche, présidé par un sénateur socialiste mais regroupant des parlementaires de sensibilités variées, incita le gouvernement à laisser une commission mixte paritaire préparer un nouveau texte. Le principe du classement des cours d'eau en fut écarté. Adoptée le 16 décembre 1964, la *loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution* est à l'origine, avec ses décrets d'application, d'une complète réorganisation de la gestion de l'eau en France : division du pays en six bassins gérés chacun par un établissement public appelé *Agence de bassin* et un *Comité de bassin* composé à parts égales de représentants des usagers de l'eau, des collectivités locales et des administrations de l'État. Financé par une double redevance - *utilisation et pollution* - le système établi relevait d'un dirigisme mesuré, le pouvoir se trouvant partagé dans chaque bassin entre l'agence, chargée de préparer puis de mettre en œuvre un programme pluriannuel, et le comité, sorte de parlement régional de l'eau, chargé de le voter.

Le système adopté n'est pas celui qui avait les préférences des instances patronales, la place faite à des agences publiques ayant toujours suscité leurs réserves. Il fut dans les faits pourtant assez bien accepté par les industriels, au demeurant représentés dans les comités de bassin : il visait d'abord à satisfaire leurs besoins en eau mais il prévoyait aussi de leur restituer largement, sous forme de prêts et subventions, la nouvelle redevance pollution, afin de les aider à financer des travaux. Celle-ci avait d'ailleurs été fixée au démarrage à un niveau « raisonnable » selon le terme même du CNPF<sup>20</sup>. Sans doute les associations de riverains industriels, apparues les années précédentes, avaient-elles contribué à préparer une partie des industriels à juger pertinente une gestion de l'eau organisée à l'échelle de bassins.

La voie adoptée n'était pas plus celle retenue au départ par le gouvernement. C'est à un concours de circonstances plus qu'à un véritable choix politique, qu'elle répondit. La question du mode de traitement des grandes questions d'environnement n'était pas réellement tranchée : elle se reposa opposant partisans d'une voie libérale et ceux d'une approche plus dirigiste impliquant davantage l'État<sup>21</sup>. Le temps de mettre en place les différents organismes de bassin, ce ne fut toutefois que tout à la fin de la décennie que le nouveau système entra réellement en application, venant alors renforcer le deuxième tournant qui, autour de 1970, vit la France se doter explicitement d'une politique de l'environnement.

Que sur l'air comme sur l'eau, la pression concrète des pouvoirs publics sur les industriels ne se soit finalement qu'assez peu accrue dans la décennie, ne retire pas son importance au changement intervenu au début des années 1960. Plusieurs des outils que le futur ministère de l'Environnement trouva à sa disposition en sont issus<sup>22</sup>. De nouveaux s'y ajoutèrent encore dans leur deuxième partie.

## Une accélération en deuxième moitié de décennie

L'impression d'accélération qu'on peut retirer de l'étude de ces années est d'abord affaire de nombre : après l'air et l'eau, de nouveaux sujets se sont affirmés, imposés même parfois. Elle tient aussi à l'impact que deux accidents importants ont eu à la fois sur l'opinion et sur le cours de l'action publique. Elle s'explique aussi par l'émergence d'éléments constitutifs d'un nouveau contexte.

<sup>20</sup> Patronat Français, « Rapport annuel 1968 du CNPF », Numéro spécial pour l'AG du 14 janvier 1969, p.

<sup>21</sup> C'est Valéry Giscard d'Estaing qui trancha la question dans un sens libéral. Le système adopté pour l'eau, fondé sur l'existence de plusieurs agences disposant d'authentiques moyens d'action, fut écarté au profit de simples agences d'incitation, à caractère unique, aux moyens réduits et sans véritables pouvoirs : l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) en 1975, sur le modèle de laquelle sera créée en 1980 l'Agence pour la qualité de l'air (AQA).

<sup>22</sup> De nouvelles ZPS englobant désormais des zones industrielles ont été créées dans les années 1970 lorsqu'on commença d'appliquer à l'industrie de la loi sur l'air de 1961 (les premières en 1974 dans les agglomérations de Lille et Lyon).



## Un nouveau contexte

Deux phénomènes, à la fois parallèles et convergents, contribuèrent alors à la formation d'un contexte nouveau : le développement d'une part, dans certains secteurs de l'administration, d'un courant de pensée soucieux de qualité du cadre de vie et d'équilibres territoriaux ; la montée d'autre part de sensibilités nouvelles dans l'opinion.

La DATAR<sup>23</sup>, créée en 1963, a offert au travers de plusieurs grands chantiers (villes nouvelles, parcs naturels régionaux, aménagements touristiques en zone littorale ou en montagne...) un cadre à l'émergence de réflexions nouvelles. Sans être nécessairement parvenus à s'imposer, les idées émises et les projets de protection élaborés alors ont contribué à diffuser des interrogations qui, sans se confondre avec elles, ont pu présenter des analogies avec des idées portées par le mouvement de 1968. Encore marginal, ce « *bouillonnement administratif* »<sup>24</sup> intervenait au sein de l'establishment, au sein du « système ». Il annonçait que certains consensus de l'après-guerre avaient commencé de se lézarder : la démission de Philippe Saint-Marc de la direction de la Mission d'aménagement de la Côte Aquitaine en offrit clairement une illustration. Parallèlement des évolutions ont commencé d'intervenir dans

l'opinion. Différents conflits locaux d'environnement se sont développés. Certes les contestations auxquelles des industriels purent se trouver confrontés sont restées généralement géographiquement limitées, comme par exemple en 1969 à l'égard de la pollution générée par les cimenteries du Mantois. Mais une exception notable existe : c'est une mobilisation d'ampleur régionale que l'affaire de l'évacuation des boues de l'usine Pechiney de Gardanne dans une fosse au large de Cassis suscita entre 1963 à 1966<sup>25</sup>. Et ce sont des sensibilisations plus larges encore, nationales même, qu'occasionnèrent la marée noire du Torrey-Canyon ou le conflit de la Vanoise. Sans doute ces deux affaires<sup>26</sup> ne visaient pas directement des industriels français : il n'empêche que toutes ces sensibilisations ont participé de la construction d'une part d'opinion que peu d'industriels ont alors vu venir.

## L'impact de la catastrophe de Feyzin : la réforme des services des établissements classés

Dans ce contexte en mutation, la catastrophe de Feyzin<sup>27</sup> puis ses suites judiciaires jouèrent le rôle d'un évènement tout à la fois révélateur et catalyseur. Elle élargit les champs d'analyse et d'action : en termes géographiques pour dépasser l'échelle du local ; en termes conceptuels pour dépasser l'échelle de la nuisance ou du risque déterminé pris isolément.

L'accident - l'explosion le 4 janvier 1966 de cuves de gaz liquéfié - survint dans la toute nouvelle raffinerie de Rhône-Alpes-Union<sup>28</sup>. Son lourd bilan (18 morts) entraîna un long procès qui eut pour effet de débloquent la réforme de l'inspection des établissements classés, véritable serpent de mer administratif,

<sup>23</sup> Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

<sup>24</sup> Expression de Jacques Cloarec, séminaire EHESS 1990-1991.

<sup>25</sup> Cf. Marie-Claire Loison/Anne Pezet, « L'entreprise verte et les boues rouges », *Entreprises et Histoire*, décembre 2006, n° 45, p. 97-115.

<sup>26</sup> Voir sur ces sujets Christian Garnier-Expert, *L'environnement démystifié*, Mercure de France, Paris, 1973, p. 29-35 et p. 39-52. Le Torrey-Canyon, pétrolier affrété par BP battant pavillon de complaisance fit naufrage le 18 mars 1967 au large des côtes anglaises. La marée noire qui s'ensuivit toucha les côtes françaises en avril. Dans l'affaire de la Vanoise, il avait été prévu de soustraire du parc l'espace nécessaire à la construction d'une nouvelle station.

<sup>27</sup> Cf. Alain Beltran : « Feyzin, Isère, 4 janvier 1966 », *Entreprises et Histoire*, n° 17, décembre 1997, p. 37-48.

<sup>28</sup> La raffinerie devait être intégrée au groupe Elf l'année suivante.



Le complexe pétrochimique d'Orcher ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE



Visite d'inspection par un commissaire inspecteur des installations classées pour la délivrance d'un permis de construire ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE

maintes fois annoncée puis retardée. La démission collective des inspecteurs du travail au titre de cette fonction d'inspection, en réaction aux recherches de responsabilités dont s'accompagna l'enquête, empêcha de la différer davantage. Deux voies s'ouvraient aux pouvoirs publics, chacune avec ses avantages et ses inconvénients : généraliser à la France entière le système parisien d'un corps spécifique d'inspecteurs des établissements classés et recruter les personnels correspondants (voie qui semblait privilégiée<sup>29</sup> au début et qui était même expérimentée en Alsace depuis le début de la décennie) ; ou bien en confier la responsabilité de la mission à un corps existant, parmi les corps techniques de l'État. C'est finalement cette deuxième solution, fortement suggérée par l'administration des Mines, déjà chargée de certaines fonctions d'inspection (mines, appareils à vapeur) mais surtout à la recherche d'une reconversion de ses missions face au déclin des activités minières<sup>30</sup>, que le gouvernement adopta. À court terme moins coûteuse et plus rapide à mettre en œuvre, elle valait en outre envoi immédiat d'un signal net

à l'industrie, les ingénieurs des Mines, sous la responsabilité desquels cette mission d'inspection serait désormais placée, tirant de leur histoire un indiscutable crédit d'autorité. Ce choix fit pourtant - et continua ensuite - de faire débat, d'abord parce que la proximité des ingénieurs des Mines avec les industriels pouvait apparaître forte mais également parce que confier le contrôle des nuisances des entreprises à un service appelé par ailleurs à devenir l'animateur du développement industriel régional était porteur de contradictions de mission. À cela s'ajoute - critique supplémentaire faite *a posteriori* - que la décision prise conditionna par avance les structures à venir du ministère de l'Environnement, le privant pratiquement de la possibilité d'avoir des services décentralisés. Même si la réforme apportait - par rapport à la situation antérieure - un

<sup>29</sup> *Patronat Français*, Numéro spécial, Rapport pour l'Assemblée générale du CNPF du 14 janvier 1964, p. 265.

<sup>30</sup> Cf. Robert Poujade, *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, Paris, 1975, p.46.

gain d'efficacité, certains n'ont jamais cessé de penser que le choix écarté aurait garanti une plus grande indépendance de l'inspection vis-à-vis des intérêts et projets industriels.

La réforme appelait quoi qu'il en soit la mise en place d'une formation pour les fonctionnaires appelés à exercer désormais des tâches d'inspection. Dernière des décisions intéressant l'environnement industriel, prises dans les années 1960, un système original de formation fut mis en place durant l'année 1969. C'est le ministère de l'Industrie qui pilota de bout en bout son organisation, suscitant la création du CFDN<sup>31</sup> (Centre de formation et de documentation sur les nuisances), y détachant plusieurs de ses membres. Il en passa cependant rapidement le relais du fonctionnement au système consulaire, imposant sa prise en charge à l'Assemblée permanente des Chambres de commerce et d'industrie (APCCI). La décision fut aussi prise que cette formation serait dispensée sous la forme de stages hebdomadaires s'adressant conjointement à des ingénieurs et à des cadres issus - en nombre à peu près équivalent - de l'administration et des entreprises, ainsi incités à travailler ensemble. Répugnant à obliger et plus encore à sanctionner, les pouvoirs publics réaffirmaient ainsi leur choix d'une méthode d'entraînement, destinée à demeurer le cœur de leur attitude à l'égard des entreprises. Ils veillaient en particulier à associer leurs représentants à la préparation des textes, aboutissant à ce que certains se trouvent pratiquement soumis à leur accord. De cela purent découler des situations s'apparentant à du laxisme : la France fut par exemple l'une des dernières en Europe à adopter la réglementation sur la biodégradabilité des détergents, retardée dans l'attente que certains industriels fussent prêts<sup>32</sup>. Le passage aux actes d'entraînement fut parfois lent.

S'il est donc nécessaire de souligner les limites - criantes parfois - de l'action des pouvoirs publics au cours des années 1960, il convient néanmoins d'insister sur les transformations dont elle s'accompagna. Plus que la loi sur l'air qui laissait l'utilisation des instruments créés à la discrétion d'une époque ultérieure et abandonnait en attendant toute l'initiative aux industriels, la loi sur l'eau eut pour premier effet d'entraîner... la puissance publique elle-même avant qu'elle ne puisse le faire à l'égard de l'industrie. Certes l'exécutif s'était en première partie de décennie davantage rallié à ses dispositions

plus qu'il n'en avait formé le projet. Mais la préparation de son application dans chacun des six bassins fut, dans sa deuxième partie, un processus authentiquement national, sortant la pollution de l'eau du cadre géographiquement étroit du local. La place faite au paritarisme dans les organismes de bassin, la dynamique intrinsèque du mécanisme associant redevances et subventions relevaient déjà d'une démarche d'entraînement. Le système, en lui-même formateur, était aussi porteur d'un besoin de formation pour l'administration comme pour les industriels. La fin des années 1960 voit ainsi une conjonction chronologique entre la préparation de l'application de la loi sur l'eau et la réforme des services des installations classées. Cette dernière ne fut d'ailleurs qu'un aspect d'une réforme plus large du ministère de l'Industrie où fut créé par un décret du 15 avril 1968 - la date a son importance - *un Service de protection contre les nuisances industrielles*. À défaut de s'engager dans une politique réellement volontariste, les pouvoirs publics ont vu se développer en leur sein une prise de conscience, à la fois, de l'ampleur des sujets et des liens qui les unissaient, indispensable étape pour pouvoir entraîner les industriels sur le chemin nouveau de la protection de l'environnement.

## **L'attitude et l'action des industriels : des transformations encore modestes**

Une donnée de base est que la sensibilisation du monde industriel est restée majoritairement encore faible. Pour la renforcer, les pouvoirs publics avaient créé en 1963 un prix destiné à récompenser les études et initiatives accomplies pour limiter les nuisances industrielles (Prix du Comité consultatif des établissements classés) avec un jury surtout composé d'hygiénistes et de médecins. L'écho en resta cependant modeste. Deux faits contribuent à expliquer la lenteur des progrès de cette sensibilisation. Il existe d'abord un inévitable délai de mise en application des réformes si bien que les effets de celles adoptées dans la décennie n'ont guère été perceptibles aux entreprises avant le début des années 1970. Mais cet état de chose n'a pu qu'être renforcé par l'existence de lenteurs

<sup>31</sup> Le CFDN prit en 1972 le nom de CFDE (Centre de Formation et de Documentation sur l'Environnement industriel).

<sup>32</sup> *Chimie-Actualité*, n° 1410, 22 mai 1970, pp. 18-19.

règlementaires plus ou moins volontaires : soit du fait de la difficulté de passer à la décision d'imposer sans leur accord aux entreprises d'un secteur une mesure contraignante ; soit du fait de blocages internes à l'administration, comme ceux qui retardèrent la réforme de l'inspection des établissements classés jusqu'à ce que la catastrophe de Feyzin ne l'imposât.

L'action des entreprises doit s'envisager à deux échelles, collective et individuelle. De la première relève l'action syndicale patronale, notamment celle du CNPF, la confédération mais également ses unions de branche. Dès le début de la décennie, plusieurs avaient créé des commissions de branche<sup>33</sup> afin de se saisir des sujets. De tels gestes sont certes nouveaux et s'accompagnent toujours d'une reconnaissance formelle de l'utilité de lutter contre les nuisances. Ils ne représentaient pas encore beaucoup plus qu'une adhésion de façade, car l'action réelle apparaissait avant tout guidée par le souci d'éviter aux entreprises de nouvelles charges et de préserver leur libre d'activité. Le freinage fut l'attitude courante des instances patronales, au stade de la préparation des textes comme au stade de leur application, via l'obtention de concessions, délais, dérogations, allègements... L'Union des industries chimiques (UIC) dit explicitement ainsi en 1966, à propos des « prescriptions protectrices de l'environnement des usines », avoir « *dans l'élaboration [...] des textes réglementaires* » pour « *tâche de [les] rendre le moins contraignants possibles* »<sup>34</sup>. Cependant le patronat entendait aussi offrir un visage positif, en tout cas légaliste. Il souligne souvent les efforts déjà accomplis par de nombreuses entreprises. Il put aussi participer à leur information, telle l'UIC qui publia elle-même en 1965 à l'intention de ses adhérents un *Répertoire des produits chimiques dangereux soumis à une réglementation*. Un deuxième discours transparaît d'ailleurs parfois visant implicitement la négligence de certains industriels, entre autres sans doute à cause du risque de renforcement de la réglementation que celle-ci pouvait faire peser<sup>35</sup>. L'action collective dépasse cependant difficilement le niveau de l'action défensive, du fait de l'indépendance des entreprises et des contradictions d'intérêt pouvant exister entre elles. Cela peut contribuer à expliquer que le CNPF, dans sa dimension confédérale, apparaisse souvent en relatif retrait, avant tout soucieux de ne pas se laisser entraîner<sup>36</sup>. Ainsi à côté des structures syndicales, c'est autant au travers

de Chambres de commerce et d'industrie, d'Associations syndicales de riverains industriels, de Centres techniques de branche<sup>37</sup> (via des pilotes industriels notamment) que l'action concrète des entreprises put se trouver encouragée, sans oublier le rôle d'information en leur direction déjà joué par la presse professionnelle et technique, qu'elle soit générale (ex. *L'Usine Nouvelle*) ou propre à des branches déterminées.

La seconde part de l'action des entreprises est leur action individuelle. Sans qu'on puisse en faire un phénomène général, des entreprises ont investi dans des recherches ou dans des équipements. Un marché s'est développé dont témoignent l'essor de la publicité pour les matériels antipollution et la place prise par les entreprises de ce secteur dans les salons professionnels. Pour authentique qu'ait été le phénomène, il eut vraisemblablement moins d'ampleur en France qu'en Allemagne ou en Suisse où des salons spécialisés apparurent dès les années 1960<sup>38</sup>.

Du local à l'international, les motifs à agir ont été de plusieurs types, pouvant au reste se conjuguer. Plus que de pression, c'est d'un contexte d'incitation des pouvoirs publics dont il convient de parler. Elle est rarement suffisante à elle seule, mais une insistance plus forte peut s'ajouter à d'autres facteurs. C'est en fait souvent leur mise en cause sur certains sites qui a pu amener des entreprises à procéder à des adaptations de leurs procédés de production : ce fut notamment le cas d'entreprises exploitant de nouveaux établissements créés *ex nihilo* en zone rurale telle la SNPA à Lacq<sup>39</sup>. L'exploitation de sites répétitifs (raffineries, centrales thermiques, cimenterie-

<sup>33</sup> Le Comité technique de l'UIC créa ainsi un *Groupe technique des eaux* en 1960. Pour la sidérurgie cf. supra.

<sup>34</sup> *Rapport annuel de l'UIC* pour 1965, p. 11-12.

<sup>35</sup> Le Comité technique de l'UIC créa ainsi un *Groupe technique des eaux* en 1960. Pour la sidérurgie cf. supra.

<sup>36</sup> *Rapport annuel de l'UIC* pour 1965, p. 11-12.

<sup>37</sup> Il arriva au CNPF de déplorer - en termes assez explicites mais sans citer de noms - l'indifférence de certaines branches et de certains dirigeants de l'industrie à l'endroit des nuisances (voir *Patronat*, numéro spécial pour l'Assemblée générale du 18 février 1959, p. 101 et *Patronat Français*, février 1970, p. 27).

<sup>38</sup> Cinq ans séparèrent la création de la Commission de l'eau du Commissariat au Plan (1959) de celle du CNPF (1964).

<sup>39</sup> Par ex. : le Centre technique de l'industrie des papiers, cartons et celluloses, le Centre technique du cuir, l'Institut de recherche chimique appliquée (IRCHA)...

<sup>38</sup> Par ex. : Salon Pro Aqua de Bâle ; Congrès-Exposition *Pureté de l'Air* de Düsseldorf.

<sup>39</sup> Cf. les rapports annuels de la SNPA (1959, p. 11 ; 1960, p. 11 ; 1961, p. 26-27 ; 1962, p. 6 ; 1963, p. 35 ; 1964, p. 30)



ries ...) favorisa aussi chez certaines la prise en compte des problèmes de pollution et l'engagement de recherche pour y apporter des solutions. Dans d'autres cas, ce fut leur projet de développement hors de France dans des pays s'étant dotés plus tôt de réglementations contraignantes ou connaissant une sensibilisation plus précoce de leur opinion : Pechiney avait déjà prêté davantage d'attention au problème des nuisances en construisant son usine de Noguères près de Lacq, mais ce furent ses projets d'établissement aux États-Unis et aux Pays-Bas<sup>40</sup> qui l'amènèrent à décider de traiter ces problèmes à l'échelle du groupe entier au sein du laboratoire LRF de Saint-Jean de Maurienne.

En revanche les cas où les entreprises se sont trouvées interpellées sur les produits eux-mêmes résultant de leur activité sont restés encore rares. Le principal est celui des détergents responsables des mousses envahissant à l'époque nombre de cours d'eau et que les entreprises comme les pouvoirs publics tardèrent à prendre en main. L'apparition des premières mises en cause des produits phytosanitaires est mal acceptée, les représentants du secteur en appelant vite à la garantie de structures publiques (notamment l'avis favorable de la Commission des toxiques du ministère de l'Agriculture)<sup>41</sup>. L'image de l'industrie pétrolière a commencé de se dégrader dans l'opinion, alertée par les galettes de mazout observées sur les plages mais surtout choquée par la marée noire du Torrey-Canyon (1967). Mais pour l'essentiel, les surprises pour les entreprises étaient là encore à venir : elles seront d'autant plus vives que, dès le début de la décennie à venir, ce type d'interpellation sur des produits se multipliera.

## CONCLUSION

Le caractère fondateur des années 1960 du point de vue de l'environnement industriel doit s'apprécier sous plusieurs angles.

Un triple héritage les caractérise du point de vue de l'action publique. Elles ont d'abord laissé un héritage réglementaire et institutionnel qui a représenté un acquis pré-ministériel dont le ministère de l'Environnement se trouva doté dès sa naissance. Leur héritage fut aussi méthodologique, l'État ayant opté pour une voie, dont il s'écarta peu ensuite, fondée sur un entraîne-

ment partenarial des entreprises. De cet héritage découle un troisième, moins positif, qui tient aux limites dans lesquelles l'action publique s'est dans la pratique contenue. La méthode adoptée à l'égard des industriels, la recherche systématique de leur accord, présentaient des risques de laxisme et d'induire des retards par rapport à des pays où on put parfois prendre moins de gants avec les industriels. Le désir de les entraîner à lutter contre leurs nuisances est resté soumis au maintien de l'impératif industriel. Les années 1960 apparaissent ainsi fondatrices à la fois d'une action publique plus étendue mais aussi de limites dans ce renforcement même.

Cette dualité se retrouva logiquement dans l'action des entreprises, amenées plus qu'auparavant à se préoccuper de leur impact sur l'environnement. Les invitations émanant des pouvoirs publics à le faire, les formes de partenariat qu'ils leur ont proposées, des mobilisations locales d'opinion, leurs propres besoins aussi dans certains cas, y ont évidemment contribué. Il reste que la répugnance des pouvoirs publics à leur poser des exigences et leur recherche récurrente d'une réduction de leurs obligations n'ont pu que ralentir cette évolution.

À court terme, le bilan concret de la décennie peut paraître limité. Il l'est moins si l'on envisage le moyen et le long terme, l'utilisation des moyens d'action créés s'étant amplifiée dans les décennies suivantes, même si devait demeurer la difficulté des pouvoirs publics à rompre avec une certaine timidité d'action. Mais sans doute cette méthode fondée sur la modestie des exigences joua-t-elle finalement un rôle dans l'intégration - de fait assez rapide - du thème de la protection de l'environnement dans les milieux industriels. On peut penser que le chemin parcouru pendant les années 1960 permit finalement à la France, au terme d'une dynamique pour l'essentiel nationale, de s'être trouvée relativement prête face au tournant international de 1970 sur l'environnement et au ministère, créé par Georges Pompidou en 1971, de se révéler immédiatement opérationnel. ★

<sup>40</sup> Jean Poincaré, « Pechiney aux Pays-Bas », in Ivan Grinberg et Florence Hachez-Leroy (dir.), *Industrialisation et sociétés en Europe occidentale de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours : l'âge de l'aluminium*, Paris, A. Colin, 1997, p. 184

<sup>41</sup> *Chimie et Industrie*, Vol. 94, n° 5, novembre 1965, p. 447